

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION DE COMISIONES

XLIIa. LEGISLATURA

Tercer Período

CARPETA Nº 574 de 1986

DISTRIBUIDO Nº 329 de 1987

COMISION DE HACIENDA

SIN CORREGIR

Julio de 1987

Z O N A S F R A N C A S

Modificación de su régimen legal

Versión taquigráfica de la sesión de la Comisión del día 30 de julio de 1987

Preside : Señor Senador Manuel Flores Silva

Miembros : Señores Senadores Jorge Batlle, Guillermo García Costa, Raumar Jude, Luis Alberto Lacalle Herrera, Dardo Ortiz, y Luis A. Senatore

Secretario: Señor Alfredo M. Alberti

---

25 ×

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 9 y 29 minutos)

La última vez que nos reunimos y sesionamos brevemente, los diferentes sectores políticos se comprometieron a traer en el día de hoy las posiciones de cada uno de ellos respecto de este proyecto que vino con sanción de la Cámara de Representantes, después de todo el análisis pormenorizado que se hizo junto con las diferentes delegaciones que recibimos representando a los sectores afectados, que concurrieron y expresaron sus puntos de vista e ideas.

SEÑOR BATLLE.- Como es público y notorio nosotros vamos a apoyar este proyecto de ley en términos generales y en lo particular. Hemos estado analizando las observaciones hechas al proyecto, fundamentalmente por aquellos representantes de algunas Cámaras, como la de industrias, así como la declaración formuladaⁿpor un conjunto de industriales. Francamente, no creo que nos hayan aportado ideas sustantivas que nos lleven a cambiar nuestro punto de vista sobre el fondo del asunto.

Por otra parte, se nos hace que este tipo de leyes, sobre todo cuando tenemos el antecedente de una sobre el mismo tema que ha estado vigente durante tanto tiempo sin producir efecto alguno, siempre despierta temores que, a mi juicio, se fundan en que determinados sectores industriales han vivido durante muchos y muchos años en un mundo altamente protegido y, por lo tanto, altamente irreal.

Estimo que a los efectos de seguir en la relaidad en la cual las circunstancias nos hacen vivir, ya sea en el presente como en los próximos 20 ó 25 años --no menos-- este proyecto de ley es conveniente. Creo que debemos estar muy atentos a su evolución y a la eventual comprobación de daños que realmente puedan ocurrir para tomar si es necesario las medidas correctivas. Las limitaciones o la extensión que por uno u otro lado se le quieren imponer al área no franca de las ventajas que se le otorgan a las zonas francas, me parece que, en el primer caso, este proyecto de ley sería absolutamente inconducente y, en el segundo, estaríamos frente a una situación imposible de manejar.

Vamos a acompañar este proyecto tal como ha sido sancionado por la Cámara de Representantes. Estimamos que en él

están incluidos resortes de carácter político y que leyes que tienen que ver con materias como la naturaleza de éstas no pueden ser de un casuismo tal que se vean superadas permanentemente por la realidad. No es que haga más o menos confianza en este Poder Ejecutivo que en ningún otro; bien sabido es que soy de las personas que se aparta completamente de la vinculación política, en mi caso, que tengo con los titulares del Poder Ejecutivo.

Siento, así, que muchas veces en nuestro país pecamos en que las leyes son de un casuismo tal que en poco tiempo quedan por detrás de la realidad, pues no se las interpreta y se les da el marco necesario para que puedan desenvolverse y crecer.

He escuchado las opiniones de los sectores industriales que están en contra de este proyecto, que nos han manifestado en forma reiterada que estas leyes son obsoletas porque acuden a organizar un sistema de zonas francas que ha fracasado en el mundo y que entre nosotros va a acontecer otro tanto. Eso lo señaló en forma reiterada y clara el señor Rodríguez, representante del sector de la industria química. Respecto al punto 4 --según la cuenta que yo llevaba-- dijo que "es una cosa que no es actualmente necesaria porque es obsoleta". Me parece que se incurre en una tremenda contradicción cuando aquellos que vienen a protestar contra este proyecto, por entenderlo peligroso para sus intereses, al mismo tiempo dicen que la ley es obsoleta, porque en ese caso no va a generar peligro para los intereses de quienes tan empeñosamente reclaman que este proyecto no sea sancionado.

También escuché algunas observaciones hechas por los representantes de los sectores sindicales y, francamente, considero que no les asiste mucha razón. Me llamó poderosamente la atención que uno de los representantes sindicales manifestara que alguno de los inconvenientes de esta ley era que le iba a quitar mano de obra a la industria instalada en la zona no franca e hizo una referencia concreta al caso de la industria textil. Por el contrario, si es que esto sucede, va a ser beneficioso para los sectores obreros porque va a haber necesidad de más mano de obra. Alcanza con que los nuevos empleos sean cuatro o cinco mil más para que le sirva al país.

La propuesta de una especie de grifa con la incorporación de que los productos que allí se exporten están producidos

25×

en lugares de trabajo donde se han cumplido todas las leyes laborales, creo que no corresponde. La tarea de hacer observar las leyes vigentes en la República le corresponde al Estado uruguayo y no a las organizaciones particulares, tanto sean de obreros como de patronos. Por lo tanto, lo que más convendría sería poner en marcha una idea, que además viene funcionando en este país como si fuera una especie de miraje en amplios sectores de la opinión popular, particularmente, en la zona del litoral, como una gran esperanza de transformación.

Pienso --y así lo manifiesto en nombre del Partido Colorado-- que lo más conveniente para esta operativa que creo buena en el fondo, es sancionar la ley tal como viene y ese es nuestro propósito, además de estar atentos a las inconveniencias que se han planteado para ver si realmente ellas suceden. En ese momento, por la vía que corresponda, se actuará.

Hacer lo contrario sería lo mismo que no sancionar la ley.

Ante casos como éste siempre se van a dar impedimentos y, entonces, nos vamos a quedar en una discusión sin poder alcanzar ninguna solución práctica.

Nuestro voto va a ser a favor de la ley tanto en lo general como en lo particular.

SEÑOR ORTIZ.- Estamos de acuerdo con la idea de estatuir un régimen de zona franca porque si las industrias y la producción tradicional del país no son suficientes para disipar las dificultades económico-financiero del país, es hora de que abramos el Uruguay a ideas e industrias nuevas, de las cuales ésta puede ser una entre muchas otras que espero que el gobierno impulse también y que estaríamos dispuestos a apoyar.

El país no debe encerrarse más dentro de sus fronteras, no debe seguir creyendo que el mundo gira alrededor del Uruguay sino que, por el contrario, con buena disposición y humildad, debemos tratar de aprender de lo que viene del exterior.

Sin perjuicio de que pertenecemos al Partido Nacional y profesamos ideas nacionalistas, creemos que el nacionalismo, como todas las cosas del mundo, ha evolucionado y que ya no consiste en mirarnos el ombligo y rechazar todo lo exterior, sino que se debe procurar para los nacionales las mejores condiciones posibles.

Tampoco somos de los afectos a sembrar para recoger dentro de 50 años, aunque la cosecha se nos anuncie óptima, sino que creemos es nuestra responsabilidad --por los cargos que ocupamos-- procurar, aunque sea un lugar común, la felicidad de nuestros contemporáneos y luego la posteridad tendrá otros obreros que trabajen para ella.

Somos partidarios de que se impulse el establecimiento de zonas francas, sobre todo, teniendo en cuenta que las existentes en el país desde hace 60 años no han resultado.

Contrariamente a lo que sostenía el señor Senador Batlle, han hecho fuerza en nuestro ánimo algunas de las observaciones --no todas-- que se han formulado alrededor de esta Mesa por las diversas entidades.

Comprendemos que es muy difícil ser imparcial cuando están en juego intereses propios y, en consecuencia, cada uno de esos grupos que han concurrido, seguramente estarán dominados por sus intereses particulares.

Es muy difícil admitir que la otra parte tiene algo de razón. Nosotros no estamos en esa posición sino, por el contrario, creemos que esta institución tiene ventajas y también inconvenientes.

La idea general de los que defienden este proyecto --incluso la de los señores Ministros correspondientes-- es de que acá se van a instalar industrias que nos van a traer explotaciones diferentes, técnicas más sofisticadas que nosotros no disponemos, para ocuparse de rubros que no son los habituales en la industria del país. Me parece que eso constituye una esperanza de parte del Poder Ejecutivo, no es una certidumbre y nosotros queremos ver plasmada en el propio texto legal, con la fijeza aun relativa que los textos legales determinan, esa idea del Poder Ejecutivo, por la vía de establecer trabas a la instalación de industrias competitivas con las cuatro o cinco industrias básicas de nuestro país.

Me ha alarmado que muchas personas han dicho con énfasis que van a instalar industrias textiles. Pienso que dentro de la gama, no diré infinita pero muy amplia de explotaciones industriales que hay en el mundo, nosotros que tenemos tan pocas que se desarrollan con éxito, en lugar de robustecerlas, vamos a introducir industrias rivales no sólo para formar un campo competitivo del cual soy partidario --creo en la competencia-- sino unas condiciones totalmente desventajosas, mediante las cuales habrá capitales, técnicas y maquinarias nuevas, a las que nuestras industrias difícilmente pueden acceder con rapidez.

Creemos que sin perjuicio de examinar más detalladamente el proyecto, por lo menos debiera establecerse alguna garantía para esas industrias nacionales que son muy pocas, de manera que no afectaría el concepto general que se tiene sobre el funcionamiento de la zona franca.

Por otra parte, por más que se ha afirmado que esto no roza los acuerdos bilaterales y multilaterales de ALADI, del CAUCE y del PEC, tenemos nuestras dudas, por lo que entendemos que el proyecto debiera ser más preciso, sobre todo el artículo 41, que se refiere a la expedición de certificados de origen, que ha causado la alarma a muchas industrias.

Pienso que la eficacia de una ley no depende a veces solamente de la excelencia de su texto sino de la receptividad que tenga. Tenemos ejemplos recientes de una ley que en su texto fue compartida por todos y que en su aplicación está dando origen a discusiones, como ocurre con la Ley de Prevención sin Prisión. A lo largo de la historia legislativa del país, hemos visto muchas leyes que aunque en su texto sean buenas en su aplicación o en la aceptación o rechazo por el público, se han visto frustradas en su intención, a pesar de que el Legislador se ha esmerado en hacerlas lo mejor posible. Creo que ésta sería una ley que nacería con malos augurios en su cuna, si una cantidad importante de industriales, que no constituyen media docena de posibles interesados sino decenas y decenas, se manifiestan con reparos y con dudas.

También aquí se ha hecho mucho caudal respecto de las observaciones de los industriales, de la Cámara de Industrias y hay notas de la Cámara Nacional de Comercio, que tampoco es un club de barrio que se pueda ignorar, ya que representa intereses muy respetables. Asimismo, existen observaciones de la minoría, que son merecedoras de atención, de la Adminis-

25×

tración Nacional de Puertos.

No creo que haya un complot de gente con intereses tan diversos para hostilizar una ley que en su fuero íntimo observen que no los perjudica. Pienso que, honestamente, tienen sus razones, algunas de las cuales comparto.

Por otra parte, nos hemos limitado, al parecer, a considerar el tema en forma global; es decir, la ideas de las zonas francas o de no establecerlas y los cuatro o cinco puntos fundamentales. Tal vez eso mueva a los representantes de la mayoría del Partido Colorado a aprobar este proyecto de ley sin modificaciones. Pero creo que por encima de esos aspectos básicos si entramos al articulado se advierte una cantidad de observaciones que pueden pesar para determinar a los señores Legisladores del Partido Colorado a modificar este proyecto.

Además, señor Presidente, no nos engañemos; detrás de todo esto hay otro problema que es fundamentalmente político y es la posibilidad --no quiero decir el temor-- de que si este proyecto vuelve a la Cámara de Representantes,su aprobación es dudosa.

No sé bien en qué está fundado esto, pero a riesgo de equivocarme digo que quienes en la Cámara de Representantes se manifestaron opuestos a este proyecto de ley es porque le encontraban defectos tales como los que he señalado. Si nosotros los corregimos y si va a la Cámara con cinco o seis artículos corregidos, todos esos Legisladores van a votar a favor de las correcciones, aunque su deseo fuera el de que no existiera una ley en tal sentido pero las correcciones, que es lo único que tienen que votar, las van a aprobar, porque lo que vamos a hacer es adaptarnos a observaciones que allá se formularon.

De manera que no advierto que haya un riesgo tan cierto de que si este proyecto vuelve a la Cámara de Representantes, no va a tener aprobación.

También se ha esbozado la posibilidad de votar este proyecto en esas condiciones y simultáneamente, votar una ley paralela de cuatro, cinco o seis artículos donde se corrigieran los defectos principales. Pero si existe el temor de que correcciones introducidas en este proyecto no sean votadas en la Cámara de Representantes, entonces, un proyecto diferen-

te, tampoco va a ser aprobado. Por lo tanto, estaríamos apoyando éste, sabiendo que nuestro propósito no va a ser cumplido, porque el otro proyecto se aprobaría en el Senado casi formalmente, pero sabiendo que no va a tener andamiento en Representantes.

De ahí que nuestra posición sea, la de apoyar este proyecto en general, pero si no se le introducen algunas modificaciones que no serían muchas, no estaríamos en condiciones para aprobar el articulado.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Complementando lo dicho en nombre de nuestro sector por el señor Senador Ortiz, queremos señalar que este proyecto de ley ha tenido un trámite peculiar, ya que aprobándose por la Cámara de Representantes, ha merecido, por los conocedores y expertos en la materia, alguna observación de carácter formal.

No quiero abundar en ello, pero dejo constancia de que esta advertencia de los peritos no debe ser echada en saco roto porque podría determinar que luego del arduo proceso que va a llevar su aprobación, todavía tuviera que ser analizada por los tribunales en cuanto a vicios que pudiera tener su aprobación.

Por otra parte, estamos ahora ante un tema de carácter aritmético. Si tal como está este proyecto, para su aprobación existen las correspondientes mayorías, el mismo será votado. Si no es así, y se acepta la moción de que puede merecer modificaciones, mejoras y cambios, la tarea de la Comisión tendrá que ser mucho más detenida, porque implicará redacciones, aditamentos o supresiones del texto que tenemos delante.

En el horizonte cronológico que tenemos ahora, esto está dibujado por el telón de fondo de que el lunes próximo vamos a dar ingreso en el Senado de la República al proyecto de Rendición de Cuentas. Por lo tanto, un hecho tiene que ser concatenado con el otro. Si existe la voluntad y la aritmética necesarias para que este proyecto se apruebe en el Plenario tal como está, podremos hacer las observaciones que tenemos que formular, abocándonos luego al estudio del proyecto de Rendición de Cuentas el lunes que viene. Si por el contrario, no existe la mayoría correspondiente, el trabajo podrá esperar un poco más.

No creo en el repentinismo legislativo. Pienso que un

proyecto de esta envergadura no es algo baladí ni que aun pueda analizarse en el Plenario en una o dos sesiones. Bien podemos decir que el país puede tener para fin de año una ley de zonas francas, sin estar cometiendo, por ello, ninguna ligereza ni negligencia en la tarea parlamentaria. Una transformación del nivel y la profundidad que propone este proyecto, sin lugar a dudas no va a empeorar o mejorar la situación del país por una demora que pudiera, mañana, hacer del texto algo superior.

El señor Senador Ortiz ha establecido claramente las opciones que tenemos por delante. Creo que la historia nunca hace un codo, un ángulo recto, o muy pocas veces ocurre eso, en la medida que los gobernantes puedan incidir sobre ella, deben procurar que los ángulos no sean rectos, que las transformaciones que existan sean acompañadas por todo el cuerpo social. A veces, el despegarse demasiado rápidamente hacia adelante de la legislación, no arrastra la realidad detrás.

A veces, el hacer un ángulo recto implica que en ese viraje brusco quede descolocada --aunque vaya mejorando-- una situación socio-económica muy frágil como es la de nuestra actividad industrial y económica en general.

Dentro de nuestra economía, la industria está dedicada principalmente al consumo interno, pero que tiene sectores más afiatados para el comercio internacional.

Existen también importantes barreras arancelarias que protegen esa industria. Todo ese mecanismo que ha durado más de 30 años en el país ha merecido muchas veces importantes críticas por parte de nuestro partido.

Se dirá, entonces, que ahora que se procura hacer un cambio importante resulta un contrasentido que se esté mirando con excesiva preocupación la aprobación de esta ley. No es así; por el contrario, luego de analizar los argumentos de quienes están a favor del proyecto vemos que ha sido una tarea como la de ir despegando, digamos, las sucesivas capas de una cebolla conceptual, que en definitiva van quedando reducidas a dos beneficios: la ocupación de mano de obra y el ejemplo que puede dar al resto de la industria una actividad libe-

rada de determinadas cortapisas y barreras.

El grado de ocupación es, por supuesto, una de las preocupaciones más grandes que tiene el país, aunque nadie podría calibrarlo con exactitud si tenemos en cuenta que las industrias de gran tecnificación van a tener una escasa pero muy bien paga mano de obra, que en las tradicionales ésta será más numerosa y que la ocupación circundante, es decir, lo que subsidiariamente movería la zona no sería demasiado importante. Si bien ès cierto que, como dice el señor Senador Batlle, bastaría que dos o tres mil orientales tuvieran trabajo para que cualquier ley que en ese sentido saliera del Parlamento sirviera, hay que tener cuidado de que no sea ese solamente el objetivo de una ley que es, digamos, una montaña legislativa. Porque si ese es el resultado que se busca, podría obtenerse por otra vía.

A mi criterio, tiene mucho más peso el hecho de poder mostrar como podría ser un país en el cual no operaran los monopolios, en el que las reglas de la economía aventaran los velos que nos han impedido ver la realidad desde hace tanto tiempo. Una industria que ha vivido dependiente de las decisiones gubernamentales, en una situación estamentaria, sostenida por un andamiaje legislativo --cuando no reglamentario-- y cuyo oxígeno ha sido muchas veces decretos como los de devolución de impuestos, etcétera, no es realmente un factor de producción, un agente económico como querríamos tener en el país, sino un subproducto de épocas que el país parece tender a superar. Esa sería para mí la incidencia más importante que podría tener la ley: la de mostrar, detrás de una barrera conceptual-legal como puede funcionar una industria sometida a los vientos internacionales,a la vida real y no a la de invernáculo.

Entonces, si ese sería el resultado más importante de la aprobación de la ley de zonas francas, me pregunto por qué no entrar a él con menos generalidad y analizar las posibilidades de que se desarrollen allí industrias que prácticamente son desconocidas entre nosotros; por qué no pensar en introducir allí, sí, la robótica, la informática, etcétera y que ese 25% de extranjeros que vengan a trabajar se componga de obreros altísimamente preparados que realicen, si se quiere, una labor evangélica en el sentido de enseñar lo que es un verdadero operario.

25 ×

Es decir, que se dé el ejemplo de lo que es una industrialización del siglo XXI.

Al mismo tiempo, tenemos que pensar que no podemos encandilarnos con el tema de las zonas francas, sino hacer de él una ley que tenga, por ejemplo, un capítulo genéricamente dirigido a toda la actividad industrial. Estamos en la mitad de un período de gobierno; es difícil entonces anunciar a la industria --si pensamos que nos queda alrededor de un año y medio de actividad gubernativa normal dentro de este período-- cuáles van a ser las reglas de juego para el futuro, pero sí puede el país transmitirle algún mensaje. Respecto de la industria ya instalada, podemos decir que existe un criterio en el sentido de ir modificando la estructura de sus costos; nuestro país podrá algún día tener tarifas diferenciales, según las horas en que se utiliza por ejemplo, la energía eléctrica, que es una forma universalmente admitida de beneficiar a la industria que la consume en momentos que no corresponden a las horas pico. Asimismo, se podrá esperar que la industria nacional tenga posibilidades de descontar los insumos que hace efectivo por vía de impuestos a los combustibles. Además, va a tener costos reales de la Administración Nacional de Puertos; va a desaparecer esa mal llamada tasa o impuesto del Banco de la República que grava importaciones y exportaciones, sin que el correlato de esa imposición tributaria no sea más que la famosa estadística que dicha institución lleva y que si se licitara su compilación y publicación en manos privadas, no costaría los U$S 14:000.000 que entran a las arcas de ese Banco por imposiciones legales.

El país debe reconocer que van acollaradas, y deben seguir así, las futuras zonas francas --a cuya iniciativa vamos a dar nuestro voto, porque consideramos que son un instrumento más para nuestra economía; quizás no signifiquen la panacea de la revolución industrial, por lo que creo que el triunfalismo legislativo no nos debe entusiasmar demasiado-- a una industria que muchas veces ha golpeado las puertas del Parlamento para pedir exenciones y levantamiento de barreras que han ido en su propio detrimento a largo plazo y en el tiempo verdadero que se requiere para juzgar las cosas, aunque en lo inmediato pudiera parecer un beneficio.

Pienso que debemos tomarnos el tiempo necesario; ello no va a perjudicar a sus impulsores y pienso que se llegará

25

a un puerto más seguro. Podrán el gobierno y los impulsores de esta ley --entre los que tenemos distinguidos correligionarios e, inclusive nosotros mismos-- levantar la mano ante una iniciativa para decir a toda la industria del país: aquí se ha dado un paso adelante. Por supuesto que tiene un significado mucho mayor que su propio nombre porque, al mismo tiempo, establece una concatenación entre esos enclaves aduaneros separados y el resto del país; no los separa de una manera tal que tengamos en la República, un Muro de Berlín tributario que impida el armónico desarrollo por parte de todas las industrias del país.

En estos días he estado pensando sobre cuál debe ser nuestra actitud con respecto a este tema. Repito lo del principio: el Senado tiene dos opciones. Si hay una mayoría dispuesta a aprobar la ley tal como está, ella seguramente saldrá con las correspondientes observaciones que efectuaremos en la Comisión y luego en el Plenario y esto podrá cumplirse en un lapso relativamente breve. De lo contrario, la Comisión tendrá, entonces, una tarea más ardua, que será posterior a la aprobación de la Rendición de Cuentas que, como bien se sabe, cuenta con 700 artículos. Esta última alternativa implica una consulta de carácter político que determinará que luego de la Rendición de Cuentas, nos tengamos que poner a trabajar en la iniciativa que en el futuro se llamará Ley de Zonas Francas y de Promoción Industrial, que traerá al país beneficios, derechos y obligaciones para todos. Pensamos que esta ley permitirá que el desarrollo sea armónico y no que se progrese en ciertos aspectos y, en otros, se dé la sensación de abandono y, por qué no, de resentimiento, en cuanto a que determinadas facilidades no son compartidas por todos los industriales del país.

SEÑOR PRESIDENTE.- Voy a ser muy breve porque el señor Senador Batlle, con la claridad y brillo que le son característicos ya dio la posición del Partido Colorado.

Debo manifestar que lo que nos anima a apoyar esta ley, --como se ha dicho, aun por quienes sostienen posiciones diferentes-- no es sólo lo que ella representa en términos de mano de obra generada, de salario generado, de aumento de salario, sino lo que significa en el escenario económico nacional la capacidad de innovación que traduce esta iniciativa, y todo lo que ella puede repercutir en diferentes actividades.

El trabajo en Comisión nos ha señalado algunas cosas importantes. Era previsible que algunos sectores industriales se opusieran a ciertos aspectos de esta ley. Entiendo que la legislación debe tener un carácter global; a veces, afecta intereses de determinados sectores, pero siempre debe privar él de la nación.

He visto algunas actitudes titubeantes por parte de representantes del empresariado, concretamente de la Cámara de Industrias.

Recuerdo que en una sesión, frente a una pregunta que formuló un integrante de la Comisión, la respuesta fue en un sentido; pero, ante otras interrogantes realizadas también por nosotros, las contestaciones eran contradictorias. Con el sentido anterior señalo esto, porque tengo la impresión de que la posición de ciertos sectores empresariales respecto de esta ley --y utilizo un adjetivo que ha empleado reiteradas veces el señor Senador Senatore-- ha sido decepcionante. Han dicho que sí, que no, que más o menos, nos ha condenado a un ejercicio de casuística, muchas veces vinculado a esfuerzos imaginativos de ficción. Por otro lado, hemos tenido, en mi opinión, una información exhaustiva del Poder Ejecutivo que da a la reglamentación la posibilidad de recoger algunas inquietudes aquí planteadas.

Luego de ese largo debate que hemos presenciado --que, inclusive, en algún momento confrontó en esta Sala al Poder Ejecutivo con los empresarios en una práctica que no considero habitual-- queda claro que no se ha demostrado que algún giro del texto de la ley sea inconveniente. Ha habido inquietud, temores sobre lo que podría ocurrir, pero todo ello ha sido aclarado. Naturalmente, siempre resta la responsabilidad política del Poder Ejecutivo --cualquiera sea él-- que está obligado a responder en virtud del inciso 2º del artículo 2º y del inciso final del artículo 41 de la Constitución que establece la protección de la industria nacional.

El señor Ministro de Economía y Finanzas nos habló, en determinado momento, de una industria nacional cuya actividad se vuelca en un 70% al mercado interno, en el que recibe una protección del 50% sobre los productos finales y que, a partir de ello, aborda la exportación. He observado en esos titubeos que han existido por parte de algunas gremiales, la defensa no sólo de intereses económicos particulares, lo que es legítimo, sino de una mentalidad que es necesario superar en este país.

Termino señalando que legislar con repentinismos es un error, pero debe tenerse en cuenta que hace un año que esta ley se encuentra en el ámbito del Poder Legislativo. Además, las gremiales han demostrado sus inquietudes en los últimos tiempos y digo esto porque la Cámara de Industrias, en un principio, expresó que no pondría objeciones a la ley pero luego, se produjo una polémica interna que ha trascendido por lo que han llegado hasta nosotros diferentes comunicados.

Toda ley, naturalmente, es perfectible, pero deseo resaltar que luego del debate pormenorizado con diferentes gremiales y con representantes del Poder Ejecutivo, advierto que hay garantías de que no habrá lesiones como las que se han mencionado como posibles. Siempre se esgrime el argumento político en el sentido de qué cuesta hacer una modificación o cambiar una palabra, pero estimo que en esa posición, muy respetable, no se puede ignorar que existe una realidad política de quienes --no por urgencia-- entendemos que no hay razones de peso suficientes como para que esta ley no se apruebe.

En consecuencia, muchas veces no se trata de una simple modificación sino de atender una situación política que hace necesaria ahora la aprobación de este proyecto ya que no existen argumentos de peso en contrario.

SEÑOR JUDE.- Queremos hacer algunas precisiones con respecto a nuestra actitud frente a este proyecto de ley y al clima espiritual del país en el momento en que se va a tratar el mismo.

Ese clima ha sido trasuntado a través de las manifestaciones de las distintas delegaciones que nos han visitado, que nos han resaltado, con total sinceridad, los diferentes aspectos. En definitiva, me parece que existe un clima de confianza y a la vez de desconfianza respecto de este proyecto y a su funcionamiento. Nadie ha rechazado la necesidad de que exista una legislación en materia de zona franca. Es más, quien habla ha presentado un proyecto que en su artículo 1º hace referencia, justamente, al tema de confianza a que se referían muchos industriales y representaciones que se han acercado al ámbito del Senado de la República.

En mi proyecto decía: "la instalación y el funcionamiento de establecimientos fabriles dedicados a la industrialización de las mismas siempre que a juicio del Poder Ejecutivo no existan iguales o similares en el territorio nacional con capacidad exportadora", etcétera. Según el texto que yo ~~presenté,~~ no se podía despertar una desconfianza respecto a que la zona franca pudiera institucionalizarse en desmedro de la industria ya instalada en el país.

En definitiva, se trata de un tema que puede merecer o no confianza; como quien habla la tiene en el Partido Colorado y en el Gobierno, va a votar este proyecto, pero con salvedades.

Entendemos que el país necesita tener una zona franca porque es un elemento importante, ya que su funcionamiento puede tener un sentido fermental sustantivo desde el punto de vista del trabajo nacional, en el que va el destino de nuestro país. Me refiero al trabajo en una acepción amplia, al trabajo del campo, al del obrero, al de todos. Debemos defenderlo porque es la única riqueza que el país tiene. Me parece que una manera de fomentar el trabajo nacional es a través de la instalación de zonas francas.
tv.5

25x

De todos modos, creo que hay que distinguir dos cosas: una, la interpretación legal, y otra, la realidad política, o sea, el funcionamiento de esta ley en la práctica.

Todos los señores Senadores tenemos el derecho a sentir confianza o desconfianza. Personalmente coincido con muchas de las apreciaciones que ha hecho el señor Senador Ortiz, pero también comprendo la desconfianza que pueden sentir los industriales ante una ley de este tipo. Como el país ni los protagonistas, ni quienes estamos sentados aquí van a cambiar y el Senado va a seguir funcionando, pienso que si en un futuro la ley no funciona como corresponde, será posible corregirla. No voy a permitir que permanezca una ley que sea una especie de condena; pienso que debemos ser sensibles ante los planteamientos muy respetables realizados por muchos industriales, que aunque no posean empresas muy florecientes, han hecho sus inversiones y son parte de la realidad nacional. Estoy dispuesto a defenderlos, ya sea modificando la ley o incluso interpelando al Ministro correspondiente.

Entiendo que no podemos negarnos a dar un paso adelante por temor a cometer un error. Pienso que el Poder Ejecutivo, el Partido Colorado, asume responsabilidades. Como cada uno, en definitiva, debe asumir la suya y como el país se encuentra en un momento en que cada sector debe hablar con claridad, pienso que debemos apoyar este proyecto aunque sea con salvedades. Lo que hacemos es colaborar con el Partido en su actitud como Gobierno.

SEÑOR GARCIA COSTA.- Voy a votar el proyecto que tenemos a estudio. Señalo además que era mi intención votarlo sin modificaciones. He escuchado las objeciones que se han hecho en Comisión, que si bien no son desatinadas tampoco resultan, a mi juicio, suficientes.

La circunstancia de las reflexiones que hicieran los señores Senadores Ortiz y Lacalle Herrera, que representan al mismo Partido del que habla, me llevan a señalar que preferiría no entrar en la discusión particular del proyecto por lo menos en esta sesión y hasta tanto tuviera --lo declaro con toda claridad-- oportunidad de conversar con ellos, de cuya capacidad no me cabe la menor duda. Me interesaría mucho conocer los puntos de vista que eventualmente ellos pudieran sostener.

tv.6

Repito que estoy dispuesto a votar el proyecto en general, pero solicito que, salvo que la Comisión disponga otra cosa, no continuemos con el análisis en particular del texto legal, a efectos de que en otra oportunidad, de ser posible, los representantes nacionalistas traigamos una posición conjunta.

SEÑOR ORTIZ.- Por supuesto, acompaño la posición del señor Senador García Costa.

Sin embargo, no quiero dejar pasar algunas de las expresiones del señor Senador Jude cuando decía que el país seguiría su marcha y que nosotros continuaríamos en nuestras bancas --ojalá-- y que no toleraríamos que se cometieran injusticias o que se desvirtuara la aplicación de este proyecto de ley, sino que estaríamos atentos para corregirlo. El señor Senador Jude es mucho más joven que yo y por lo tanto más optimista.

Quiero recordarle el problema planteado con los "free shops". Cuando se trató el tema se produjo un amplio debate y se llegó al convencimiento de que no perjudicarían a nadie. Naturalmente, los "free shops" están destinados a vender mercadería a los extranjeros y no a los uruguayos, a quienes está prohibido venderles y a quienes no se les permite comprar; sin embargo, es notorio que en los que se han instalado se le vende a los uruguayos. Inclusive me ha sucedido a mí, de manera que puedo hablar como testigo, porque cuando dije que no podía comprar se me contestó que sí, que lo hiciera, ya que allí había una persona con documentos brasileños dispuesta a firmar como que ella había adquirido la mercadería. Eso ocurre a vista y paciencia de las autoridades y de todo el mundo, sin que hasta ahora se le haya intentado poner coto.

De manera que una disposición dictada con toda buena intención, en la práctica se desvirtúa; después, por aquello de los hechos consumados y de los intereses creados, es muy difícil corregirla. Por eso prefiero mejorar el texto desde sus inicios, desde los cimientos y no tener que demoler después.

SEÑOR JUDE.- Debo señalar que al señor Senador Ortiz lo considero, primero, un amigo y después, un maestro de quien todos los días aprendo algo. Muchas veces he recurrido a su juicio como un alumno puede acudir a su maestro para pedirle una indicación.

tpe.1

25

Quiero decir que tengo un poco más de confianza, aun a riesgo de equivocarme. Creo que más importante que el "free shop", es hacer una planificación que estimule la actividad en el campo, cosa que todavía no hemos hecho. Al respecto, voy a presentar alguna idea en el Senado que se relacione a todo esto, porque para el país, en definitiva, la actividad más importante debería estar en el campo, en la tierra.

De todos modos, acepto las advertencias que me formula, en una actitud responsable, el señor Senador Ortiz. Sin perjuicio de creer que lo que él señala es razonable, pienso que no hay suficientes elementos como para que yo pueda seguir adelante en una gestión, habida cuenta de que nuestro sector, en el Senado es determinante para que salga aprobada esta ley; ella está ad referéndum de que le brindemos o no nuestro apoyo. El señor Senador Ortiz es blanco y yo soy colorado; él es cada vez más blanco y yo cada vez más colorado, y estamos hermanados porque más allá de los partidos está el país.

SEÑOR ORTIZ.- Y los extremos a veces se tocan.

SEÑOR JUDE.- Sí, aunque no sé de qué manera y hasta cuando.

De todos modos, doy mi apoyo con salvedades a esta ley, porque de igual manera lo hago con el Gobierno del Partido Colorado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador Senatore.

SEÑOR SENATORE.- Señor Presidente: voy a adelantar nuestra posición frente a esta ley, es decir, por la minoría menor que integra este Senado, la que a veces puede con sus votos desequilibrar aquellas situaciones confusas que se crean en el Parlamento, en función de la decisión de sus miembros relacionada directamente con lo que se entiende, desde cualquier punto de vista, es conveniente o no para el país.

Hemos analizado esta ley en profundidad y hemos llegado a la conclusión de que no podemos estar de acuerdo con ella, sobre todo teniendo en cuenta el anuncio del Partido Colorado, hecho por el señor Senador Batlle y el señor Presidente, en el sentido de que esta ley debe ser votada sin modificaciones, en general y en particular; y para el caso de que la ley demuestre que tiene algunos vicios o defectos, ello puede ser corregido mediante una disposición legal. Tal vez se esté pensando que esos posibles problemas los solucione el Reglamento.

Creo, señor Presidente, que esta ley de ser aprobada tal como está, es inconveniente para la industria y para el país. El señor Senador Batlle destacó una expresión de un integrante de la Cámara de Industrias del Uruguay, que concurrió a una sesión de esta Comisión, donde todos recibimos una decisión unánime contraria a esta ley de Zonas Francas. Frente a lo manifestado por el señor Senador Batlle, en el sentido de que lo que rige en materia legal referente a las Zonas Francas es obsoleto, debo recordar también la expresión del señor Presidente de la mencionada Cámara, quien expresó que mejor sería que esta ley no saliera. Y que lo único que tenían era la promesa de que brindarían su apoyo, en alguna medida, a esta ley, siempre que se les permitiera intervenir en la confección de las disposiciones reglamentarias es decir, ser consultados a los efectos de poder corregir algunos de sus vicios. A este respecto, creo que esta ley no se puede corregir por disposiciones reglamentarias, porque el Reglamento debe enmarcar las disposiciones legales, pero no crearlas.

Al decir que esta ley es inconveniente me baso no sólo en el análisis que he hecho gracias a los elementos y al asesoramiento que se me ha proporcionado por parte de personas que conocen la materia --la bancada del Frente Amplio, en una reunión que tuvo lugar en la tarde de ayer, adoptó idéntica posición-- sino también a través de las conclusiones o referencias que organismos internacionales tales como la UNCTAD y la ODE, han realizado respecto de esta ley.

A esta altura, debo decir que utilicé un adjetivo que difiere sustancialmente del que usó, al inicio de su disertación, el señor Presidente. La palabra que utilicé fue "decepcionante", que es idéntica a la que aparece en el estudio realizado por la Comisión de Desarrollo y Comercio de las Naciones Unidas, de acuerdo al examen que se había hecho sobre Zonas Francas en países subdesarrollados o países en vías de desarrollo. Está es una apreciación que estoy haciendo en forma general...

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

El señor Senador ha recordado lo expresado en Comisión por el Presidente de la Cámara de Industrias del Uruguay en el sentido de que él prefiriría que no hubiera ley. Cuando se le solicitó a éste que aclarara lo manifestado --tengo aquí la versión taquigráfica; está en la página 23-- él declaró algo en contrario. Dice así: "El señor Senador Batlle

25×

--lamento que en estos momentos no esté en Sala-- tiene razón cuando dice que mi declaración es grave, en el sentido de que yo preferiría que todo quedara como está. No me retracto de ella, es una opinión. Sin embargo, como Presidente de la Corporación de la Cámara de Industrias, acepto lo que declaramos en principio, es decir que estamos de acuerdo con este proyecto de ley con la salvedad que se nos permita intervenir en la reglamentación y a través de ella salvar dos o tres inquietudes fundamentales que tenemos". El señor Presidente de la Cámara de Industrias trasmitió, como Presidente de una corporación esas ideas. También quiero señalar --ya que estoy en uso de una interrupción-- que he visto el documento de UNCTAD y a veces tengo la impresión de que el señor Senador cuando maneja estos informes técnicos de una Comisión de las Naciones Unidas no se da cuenta que muchas veces se ha hecho una labor perniciosa para nuestros intereses y de que no es una voz tan autorizada como podría pensarse. De todos modos, cuando el señor Senador maneja estos datos, parecería que está considerando informes de las Naciones Unidas y no es así, porque esto no es el resultado de una resolución de las Naciones Unidas sino que es un informe. A veces, cuando el señor Senador nos echa encima a las Naciones Unidas, me siento un poco disminuido y la situación no es tan así.

SEÑOR SENATORE.- La aclaración hecha por el señor Presidente sirve para establecer correctamente lo que había manifestado el Presidente de la Cámara de Industrias en cuanto a que prefería que la ley quedara tal como está. Dijo que le habían expresado que si la ley no se modificaba, podría corregirse en el decreto y que había recibido la promesa de los señores Ministros de Industria y Energía y de Economía y Finanzas en cuanto a que le darían intervención en la redacción del reglamento correspondiente, y que eso sí llegaba a satisfacerlo. Esta es una opinión, pero está condicionada. "La ley no me gusta y preferiría que no se votara, pero nos han manifestado que podremos intervenir en la redacción de las disposiciones de las normas reglamentarias y que, tal vez, de esa manera podamos salvar algunos de los defectos que ella padece". A mi entender, esa es la conclusión real para este problema. La posición que traigo con respecto a esta ley es de orden fundamental en algunas cosas en las que el decreto no puede intervenir salvo, como sucedió en la ley de refinanciación, se instrumentara una nueva ley. No es la primera vez, ni será la última, en que aparece un decreto excediendo los términos de la ley y dictando posiciones que no son reglamentarias de una norma legal, sino que son creadoras de situaciones que la misma no autoriza. No me quiero adelantar,

pero señalo al señor Presidente que esa es la razón que dio el señor Presidente de la Cámara de Industrias para después manifestar que podría modificar su primera apreciación. Esto consta en la versión taquigráfica.

En cuanto a la observación del señor Presidente de que estoy echándole encima, como un fardo, las conclusiones a que ha llegado una organización como la UNCTAD, que tiene la posibilidad de estudiar un gran espectro de zonas francas de los países desarrollados, le manifiesto que esa esperanza en las zonas francas ha sido decepcionante para los países en donde están instaladas.

Ese elemento lo señala el señor Presidente como algo no definitorio y yo lo entiendo. Lo tomo como un elemento que no puedo lograr ya que no puedo hacer ese análisis y aquí viene hecho por una organización que debo presumir ha tenido elementos suficientes para llegar a esa conclusión. También hay otro informe de otro organismo internacional que quizá tenga menos reparos para el señor Presidente y que es la organización de la Cooperación para el Desarrollo entre los Países Industrializados. Allí, de acuerdo a algunos elementos de juicio, se llega a la conclusión de que las zonas francas no son muy favorables para los países subdesarrollados. Algunos países establecen incentivos en función de los elementos de transferencia de tecnología. No es como la ley que estamos considerando que espera que traigan a nuestro país elementos de tecnología y que haya un acuerdo con las industrias establecidas en el país.

Debemos considerar la coherencia con el proyecto industrial de un país como Nigeria. Por ejemplo, en los países del Este la inversión extranjera sólo es posible para proyectos específicos y la mayoría se desarrolla en las organizaciones estatales.

Frente a estos hechos, digo que no puedo controlar las conclusiones de estas organizaciones internacionales porque como legislador no tengo la posibilidad --ni la brinda el Parlamento-- de acceder a informaciones que brindan otros Parlamentos para que nosotros podamos, en algún momento, alcanzar a tener un concepto más claro de todos estos hechos.

De todos los planteamientos que se han hecho, diría que se ha centrado el énfasis fundamentalmente en un elemento --muy importante-- que es el de abrir un mercado para aumentar la mano de obra y a través de eso el ingreso mayor de divisas.

Las conclusiones a que llegamos a través de estas discusiones tienen bastante semejanza con las del estudio de la UNCTAD.

tpe.5

25x

No voy a extender mi exposición, sino que, simplemente, quiero dejar bien claro que el Frente Amplio lo que rechaza es concretamente este proyecto de ley.

En la primera sesión que realizamos yo adelanté mi posición desfavorable a la aprobación de este proyecto de ley.

El señor Senador Ferreira expresó que mi posición discrepaba con la que se había sostenido en la Cámara de Representantes por los compañeros del Partido Por el Gobierno del Pueblo que yo integro dentro del Frente Amplio, pero no es así. Nuestro apoyo en general al proyecto, que consta en la versión taquigráfica de la discusión realizada en la Cámara de Representantes, se debe, fundamentalmente, a la expresión de deseos que resulta de su artículo 1º en cuanto a promover las inversiones, expandir las exportaciones, utilizar la mano de obra nacional, hoy desocupada, y lograr la integración económica internacional y, por ende, la regional.

Más adelante figuran todas las objeciones, que señalan que, en definitiva, de aceptarse esta iniciativa sin modificaciones, estaremos atentando seriamente contra nuestras propias industrias y, por lo tanto, contra el trabajo de los uruguayos. Equivocados o no, hay planteada aquí una posición muy clara. En consecuencia, no vamos a votar en general este proyecto de ley, como tampoco lo haremos en particular, salvo que en las modificaciones que se produjeran pudiéramos introducir nuestros conceptos o principios fundamentales.

De acuerdo con el señor Senador Lacalle Herrera, señalo que desde el año 1923 hasta 1987 hemos vivido con varias leyes de zonas francas.

La última pudo provocar el desarrollo industrial, pero no lo hizo, aunque tenía los beneficios, así como el 75% de los empleados. Recién ahora parecería que hay un atisbo de actividad industrial.

De manera que la aprobación de este u otro proyecto de ley sobre zonas francas no es tan urgente para el país como para que no pueda demorarse a los efectos de efectuar un estudio especial sobre esta situación, sobre todo para que no presente defectos importantes que mañana pueden plantear problemas al Estado.

SEÑOR BATLLE.- Habida cuenta de lo que aquí se ha expresado,

mociono para que votemos en general este proyecto de ley, a los efectos de habilitar su consideración.

Asimismo, formulo moción para levantar la sesión, en función de lo manifestado por el señor Senador García Costa.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar, en primer lugar, la moción formulada por el señor Senador Batlle, en el sentido de que luego de votado el proyecto en general se levante la sesión.

(Se vota:)

7 en 7. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Se va a votar en general el proyecto de ley en consideración.

SEÑOR ORTIZ.- Deseo que quede constancia que voto afirmativamente, pero con salvedades.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Voto en la misma forma que lo ha hecho el señor Senador Ortiz.

SEÑOR JUDE.- Voto, también, con algunas salvedades.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tenemos, entonces, seis votos afirmativos, de los cuales tres son con salvedades; y uno en contra.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Solicito que se hagan los contactos pertinentes con el señor Presidente de la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Representantes, a los efectos de ir conociendo el régimen de trabajo que vamos a desarrollar en el estudio de este proyecto.

SEÑOR BATLLE.- Señor Presidente: hemos votado en general el proyecto de ley de zonas francas.

Es notorio que, como toda ley, es la expresión de una voluntad política, por lo que va a requerir en los próximos días, a propósito de lo señalado por los señores Senadores Ortiz, Lacalle Herrera y García Costa --esto, naturalmente, sin perjuicio de la posición que el Frente Amplio mantenga con respecto a este tema, pero por la posición política de los integrantes del Partido Nacional-- consultas de ese carácter.

ccs.2

En ese sentido, lo que pretendemos es considerar un proyecto de ley de zonas francas, no un digesto de carácter industrial, porque, entonces sí, so pretexto de mejorar una ley, para hacer un digesto de carácter industrial a incorporar a un proyecto de zonas francas, posiblemente vamos a pasar bastante más tiempo del necesario. No sea que el procurar la mejora de esto suponga incorporarle tantas cosas que tengan tan poca relación directa con el tema que provoque la imposibilidad absoluta en sancionar este proyecto ni ninguno.

Nosotros respetamos, como no puede ser de otra manera, la voluntad política de todos los sectores que forman parte del Cuerpo, pero me parece que la situación debe tener un marco alrededor del cual nos manejemos.

Si estamos manejando un proyecto de zonas francas y además queremos incorporar uno de promoción industrial, desde el punto de vista político, las cosas cambian completamente.

Queríamos dejar constancia en ese sentido.

SEÑOR LACALLE.- Debo aclarar al señor Senador Batlle que yo no me refería a un texto legal sobre Promoción Industrial, que por "sutura" agregaríamos a este proyecto que tenemos delante, sino simplemente a unir conceptualmente artículos como el 2º, que dice que el Poder Ejecutivo adoptará las medidas necesarias para que no se perjudique a las industrias instaladas en las zonas no francas.

No pretendemos en absoluto un estiramiento conceptual que incluya dentro de un mismo paquete legislativo cosas que no tienen nada que ver; lo que queremos sí, es profundizar en algunos de los conceptos que los propios patrocinadores de la ley han usado para redondear el criterio que en forma más detallada explicamos en su momento.

Nada más, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se levanta la sesión.

(Es la hora 10 y 59 minutos).

ccs.3

25 x